

论以信用监管为基础的市场监管制度的构建

陈胤含

苏州大学王健法学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2025年8月30日; 录用日期: 2025年9月24日; 发布日期: 2025年10月9日

摘要

信用监管具有以信用信息为基础、全过程监管、精准化监管、守信激励制度和失信惩戒的构成特征。市场经济本质上是信用经济, 而传统市场监管手段面临时代挑战, 包括封控型的事前审批与市场经济的发展要求相背离、粗放式行政检查手段难以满足互联网大数据时代的需要、传统的行政惩戒手段效果不佳等。因此构建以信用监管为基础的市场监管制度十分必要。国外信用监管有“市场主导型”“政府主导型”“社团主导型”多种模式, 而我国信用监管经过多阶段的演变发展, 仍然存在立法种类繁多且缺乏协调、市场监管手段对社会发展有所应对但仍存不足等问题。为构建以信用监管为基础的市场监管制度, 应当加强信用监管立法, 推动全国信用信息一体化, 推行以信用承诺审批为主、传统行政审批为辅的双轨审批制, 在统一完善评级标准的基础上进行分级分类监管, 并发挥信用激励与约束的重要作用。

关键词

市场监管, 信用监管, 制度构建

On the Construction of a Market Supervision System Based on Credit Regulation

Yinhan Chen

Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: August 30, 2025; accepted: September 24, 2025; published: October 9, 2025

Abstract

Credit-based supervision is characterized by its reliance on credit information, whole-process oversight, precision-oriented regulation, as well as incentive mechanisms for trustworthy behavior and disincentives for dishonesty. The market economy is inherently a credit economy. However, traditional market supervision methods are increasingly challenged by contemporary demands: pre-establishment approvals that restrict market entry conflict with the development needs of a market

economy; extensive administrative inspections are inadequate in the era of big data and the internet; and conventional administrative penalties have proven ineffective. Therefore, it is essential to construct a market supervision system grounded in credit-based regulation. Internationally, credit supervision models include “market-led”, “government-led” and “association-led” types. In China, credit supervision has evolved through multiple stages, yet problems remain such as fragmented and poorly coordinated legislation, as well as regulatory measures that only partially address societal development needs. To build a credit-based market supervision system, it is necessary to strengthen credit supervision legislation, promote nationwide integration of credit information, implement a dual-approval system combining credit commitment-based and traditional administrative reviews, carry out classified supervision based on unified and improved rating standards, and enhance the role of incentives and constraints within the credit system.

Keywords

Market Supervision, Credit-Based Supervision, Institutional Construction

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

所谓信用监管，是指监管机关对市场主体的信用信息进行收集、评价，并在此基础上采取分类监管或给予相应奖励、惩戒，以促进监管目的实现的监管方式[1]。其理论基础主要源于现代社会治理理论及信用风险管理理论。现代社会治理注重公共性、多元性与协同性，倡导构建“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体。信用监管在本质上属于多元共治的社会治理机制，必然遵循上述基本原则。另一方面，信用管理理论强调，信用风险可能贯穿于市场主体存续的全过程，包括事前、事中与事后阶段，因此需依托信息采集、共享、信用评级、分级监管以及信用修复等机制，实施全流程的信用风险管控。

2. 信用监管的构成特征

(一) 以信用信息为基础

信用信息构成信用监管机制的基础要素，在市场监管中具有支撑性、连通性与广泛渗透性的作用。围绕信用信息的生成、汇集、共享、分析、公开及使用，形成了一系列制度设计，并衍生出多种监管工具与信用服务。无论是事前阶段的信用承诺机制、事中依据信用等级实施的检查与监督，还是事后所采取的激励与约束措施，均依赖于对信用信息的系统获取、整合与运用。

(二) 全过程监管

信用监管是一种持续贯穿市场主体全生命周期的动态过程，有效衔接事前、事中与事后三个环节。具体包括事前通过信用承诺强化自律，事中依托信用档案建立、公共信用评估及分级分类监管实现精准干预，以及事后实施联合激励与惩戒。这一完整的监管闭环不仅提升了全过程管控能力，也有助于推动监管重心从前端准入向事中事后环节转移。

(三) 差异化、精准化监管

信用监管代表了从传统粗放管理模式向差异化、精准化监管的重要转型，其典型实践是信用分级分类监管。在获取市场主体信用信息后，监管机构借助信息化与大数据技术对数据进行整合分析，据此将

市场主体按信用水平进行分类，并差异化配置监管资源。针对信用较低或存在风险的主体，可提高检查频次、加强风险预警，从而将有限资源集中运用于高风险对象，显著提升监管的精细化水平。

(四) 守信激励制度和失信惩戒

信用监管中的守信激励与失信惩戒机制直接关乎市场主体的权利与义务安排，是其关键运作环节。守信激励意指对信用良好的主体提供实质性便利或政策支持，以体现“褒奖诚信、引导守信”的价值导向；失信惩戒则是对存在失信行为的主体施加各类限制或制裁，以实现警示与规训之目标，常见措施包括警示谈话、列入并公示失信记录、限制业务资质或行为自由等。

3. 构建以信用监管为基础的市场监管制度的必要性

(一) 市场经济本质上是信用经济

信用在经济活动中起着基础性作用，能够有效降低交易成本，提高经济效益。良好的信用体系通过信息归集、评价和监管，确保市场主体遵守信用规则，防范信用风险，维护市场秩序，从而促进市场经济的稳定运行和健康发展。因此，信用的存在是市场经济得以正常运转和持续发展的重要保障。近年来，在党和政府的领导下，全面深化“放管服”改革取得了显著成效，市场准入、竞争、营商和消费环境不断优化。然而，由于企业诚信经营意识的缺乏和市场监管存在漏洞，破坏市场环境的行为仍时有发生。创新市场监管方式，建立健全社会信用体系尤为重要。

(二) 传统市场监管手段面临时代挑战

随着经济与技术的持续发展和变革，市场监管领域在迎来新机遇的同时，也暴露出一系列现实问题。我国原有的监管方式形成于较早的市场环境，已难以适应外部环境的快速变迁，表现出显著的不适应。

1、封控型的事前审批与市场经济的发展要求相背离

适度的行政审批在市场监管中具有积极作用，但过度依赖前端准入控制，会阻碍市场主体的发展活力，制约生产效率的提升，显然不符合市场经济自由竞争的内在要求。实际上，保障公民合法从事市场经营活动的权利，与国家维护市场秩序之间并不冲突，核心在于不应以履行经济管理职能为名，肆意剥夺和限制公民自由从事市场经营活动的权利[2]。当前，一些监管实践仍侧重于对市场主体资质与经营许可的事前审批，导致审批事项过多过滥，反而偏离了通过监管促进市场经济健康发展的根本目标[3]。正因如此，此类以事前封控为特征的审批方式应当受到严格限制并谨慎施行。

2、粗放式行政检查手段难以满足互联网大数据时代的需要

伴随互联网技术的兴起，新业态、新模式与经济新领域不断涌现，模糊了各类市场行为的边界，对传统监管方式构成严峻挑战。市场主体凭借新技术增强了数据获取与处理能力，能够更好地识别并响应消费者的个性化需求。然而，信息不对称现象仍然广泛存在。在利益驱动下，某些企业可能利用技术手段遮蔽关键信息，甚至借助信息优势损害消费者权益。在此背景下，依赖划区包干、人工巡查与运动式专项整治等传统方式，已难以实施有效监管。这类方式不仅属于间歇式执法，无法实现持续无遗漏的监管覆盖，其人力密集型巡查模式发源于规模较小的市场环境，监管力量有限。面对范围急剧扩展、业态层出不穷的现代大市场，此类方法虽或可短期见效，但长远来看往往力不从心，甚至可能诱发市场主体的规避和投机行为。

3、传统的行政惩戒手段效果不佳

随着公民权利意识的不断提升，承担主要监管职责的政府机关须积极回应公众期待，建立健全能够有效震慑违法行为的惩戒制度。然而，当前对市场中违规行为的处理仍主要依赖行政处罚，辅以行政强制措施。理论上，该类手段应具备足够的威慑力，但因立法不完善、执法存在偏差以及配套机制欠缺等因素，现实中“以罚代管”现象普遍，惩戒的实际效果有限，往往无法彻底矫正失信行为。

综上所述，传统监管方式已难以适应新时代市场经济的发展要求，亟须推动监管机制创新，提升监管手段的科技化与信息化水平，以实现更精准、高效的监管目标。相较传统方式，信用监管充分利用信息技术，有助于提高执法精确性、降低执行成本、增强法律威慑力，从而全面提升监管效能。因此，构建以信用监管为基础的市场监管制度十分必要。

4. 国内外信用监管的实践和经验

(一) 国外信用监管的典型模式

经过长期探索，全球主要发达国家已逐步建立起较为成熟的信用监管体系，其经验对我国具有重要的参考与借鉴意义。

1、美国“市场主导型”监管模式

该模式以商业化征信机构为核心，这些机构以营利为目标，从事个人及企业信用信息的采集与加工，并向用户提供独立的第三方信用服务[4]。其运行完全遵循市场经济规律与信用行业的自律原则，依托现代企业制度构建，以市场化方式组织运营，向社会全方位提供信用信息产品。在此模式下，政府仅负责提供立法支持和信用管理体系运转的监管，信用中介机构发挥主要的作用，其运作的核心是经济利益，对失信惩戒的特点为市场联防机制[5]。

2、欧盟“政府主导型”监管模式

该体系以中央银行设立的“中央信贷登记系统”为核心执行机构，承担关键监管职能，同时辅以私营征信机构作为社会信用体系的补充，以克服公共信贷信息的局限性。中央信贷登记系统由国家出资建立、直属央行管理，属于非营利性全国网络数据库，其数据主要在央行与商业银行之间流通，服务于商业银行的信贷风险防控以及央行的金融监管与货币政策实施[6]。

3、日本“社团主导型”监管模式

该模式在结构上与市场主导型有相似之处，但主要由非营利性的行业组织负责企业及个人信用信息的征集与管理。其中，个人征信多依靠行业协会推动，企业征信则通常采用市场化经营。行业协会牵头建立信用信息中心，为会员提供信用信息交换平台，依托内部共享机制实现信用数据的征集与使用。政府在该模式中干预较少，失信惩戒主要依靠行业内部联防机制。

这些西方国家所采用的不同信用监管模式，均是基于本国国情作出的制度选择。有研究通过比较欧美发达经济体的企业信用监管实践，并结合我国现阶段经济特点，提出我国宜采用政府主导型信用监管模式[4]。事实上，我国当前信用体系建设也体现出较强的政府主导特征。然而，亦有学者指出，政府不适宜直接为企业的信用背书，其信用评级行为可能影响公信力与中立性。无论政府采用何种算法生成信用产品，都可能被质疑导致企业信誉受损[7]。

(二) 中国市场领域信用监管的实践

1、我国信用监管机制的兴起与发展

国家对信用问题的重视由来已久。早在 2001 年，《国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定》便明确指出，“信用缺失不仅导致经济关系扭曲、社会交易成本上升，而且腐蚀社会风气，已成为制约我国经济健康运行的突出隐患”。该阶段，政府开始尝试将信用纳入规制范畴，借助信用监管治理失信行为、净化市场环境。

党的十八大报告强调要“深化道德领域突出问题专项教育和治理，推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”。在此指引下，国务院于 2014 年出台《社会信用体系建设规划纲要(2014~2020 年)》。自此，我国社会信用体系建设进入快速发展时期[8]。从 2014 年至今，信用监管机制的发展可划分为三个主要阶段：

第一阶段为提出与探索期(2015~2017 年)。为适应简政放权与市场准入门槛降低的新局面,2015 年国务院倡议构建以信用为核心的新型市场监管制度,并将其纳入“放管服”改革深入推进。同年 6 月,《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》明确提出应借助大数据及信用监管技术提升监管效能。2016 年 5 月,国务院印发《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》,正式将联合激励与惩戒纳入信用监管工具箱,拓展了监管手段。

第二阶段为深化与完善期(2018~2019 年)。2018 年起,国家将相关表述由“以信用为核心”调整为“以信用为基础”,更精准地界定信用在监管中的定位。该年 6 月,全国深化“放管服”改革电视电话会议明确提出“五年内健全‘双随机、一公开’监管机制”作为信用监管的建设目标。2019 年,《政府工作报告》首次写入“信用监管”,强调推进“双随机、一公开”跨部门联合监管与“互联网+监管”改革。同年 7 月,《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》发布,系统提出建立覆盖市场主体全生命周期的监管机制。10 月,党的十九届四中全会要求“完善诚信建设长效机制”,为信用监管的进一步发展指明方向。

第三阶段为法治化与规范化新时期(2020 年至今)。2020 年 5 月,《中共中央、国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》明确提出构建符合高质量发展要求的社会信用体系及新型监管机制。9 月,中央财经委员会会议强调应健全社会信用体系,建立关键产品全程追溯制度。10 月,《国务院办公厅关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》对事前信用监管作出制度安排。12 月,《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》印发,确立了“依法合规、保护权益、审慎适度、清单管理”的基本原则,规范公共信用信息的归集、共享、应用与修复等环节。这一系列举措标志着我国信用监管与社会信用体系建设迈入法治化、规范化和高质量的新阶段,并为未来信用立法工作奠定了坚实基础。

2、我国市场领域信用监管的现状与不足

首先,信用监管相关立法体系庞杂,协调性不足。自党的十八大以来,信用建设在立法与修法过程中受到高度重视,多部法律从不同侧面对信用制度作出了规定。专门领域的信用立法陆续出台,例如国务院颁布的《征信业管理条例》和《企业信息公示暂行条例》,分别为金融征信活动与企业信用信息公示提供了制度支撑。在国家级社会信用基本法缺位的背景下,各地探索出形式多样的地方性法规,为社会信用体系构建及信用监管实践提供了法律基础,并在机制创新方面积累了有益经验,也为中央层面立法提供了参考[9]。总体来看,当前我国信用监管立法体系主要包括国家行政法规、部门规章与地方立法三个层级。尽管各类法律文本在形式上职责分明、各有侧重,但在实际执行中仍存在规范边界模糊、不同层级信用评价重复加重企业负担等问题。

其次,市场监管方式虽对社会发展作出一定回应,但仍存在明显短板。面对现实挑战与外部压力,我国在监管实践中已尝试对监管手段进行优化与创新。例如,推进行政审批制度改革,显著削减审批事项、提升审批效能;实施精细化管理,包括采取基于信用等级的分类型差异化监管、引入防范“监管俘获”的“双随机、一公开”机制、发展契合科技趋势的智慧监管等方式;运用激励性监管措施,通过“激励相容”机制调动市场主体守法的内在动力,在权衡监管成本与效益的基础上,促使被监管者目标与公共利益趋于一致[10]。尽管这些举措取得了一定成效,但仍显得较为“零散化”,缺乏系统整合与理念引领,尚未形成具有内在一致性的监管体系。

5. 以信用监管为基础的市场监管制度的构建

建立以信用为基础的市场监管制度是一项系统性工程,难以一蹴而就,也无法仅依靠颁布一部法律来实现。该监管模式要真正发挥效能,需多维度协同推进。

(一) 加强信用监管立法, 实现信用监管法治化

在当前信用经济背景下, 加强信用立法已成为实施有效市场监管的重要前提。信用监管本质上是市场监管部门实施全过程管理的一种方式, 制定一部统一的行政法规具有较强的可行性。通过统一立法, 能够将新构建的信用监管体系整合为有机整体, 增强其在实践中的协调性与一致性, 从而解决当前存在的立法层级复杂、规范冲突、边界模糊等问题。这不仅有助于信用监管机制发挥最大效用, 也可各部门与各地区实施信用监管提供坚实的法律依据。

(二) 推动全国信用信息一体化

信用监管在各个环节均依赖信用信息的采集、整合与使用。然而, 当前信用信息分布呈现明显的“碎片化”特征, 亟须推动建立全国一体化的信用信息共享机制。应借助大数据、云计算等现代信息技术, 依托国家数据共享交换平台, 制定统一数据格式与归类标准, 整合各类市场主体信用信息, 建立政府部门与征信机构、金融机构、行业协会、媒体等组织之间的信息共享体系, 推动政务、商务与社会信用信息的互动融合^[10]。应当注意的是, 信用信息一体化建设牵涉多方利益, 需依靠法律制度提供保障与引导。也有学者提出全国一体化的信用信息共享平台是构建以公共信用评价为核心的信用监管体系的重要物理基础。因此, 应通过统一门户网站、数据库、功能业务体系及管理制度, 以逻辑集中、物理分散的方式, 构建横向贯通、纵向联动、一体运作、互联互通的国家级信用信息共享平台^[11]。

(三) 推行以信用承诺审批为主、传统行政审批为辅的双轨审批制

在事前监管中, 应确立以信用承诺审批为主体的制度。在此模式下, 监管部门通过信用承诺将部分监管权限赋予市场主体, 强化其自我约束能力。相比外部政府监管, 市场主体内部监管更易增强合规意愿, 降低执法阻力, 从而提升信用监管的实效性与适用性。具体而言, 信用状况良好的申请人可在自查符合准入条件并书面承诺依法经营、自愿承担责任的基础上, 由审批部门当场作出审批决定。但也应注意到, 部分企业可能滥用该机制, 虚设监管体系规避责任, 因此须辅以事中事后持续监管。另一方面, 对涉及国家安全或专业技术要求较高的事项, 仍应保留传统审批方式, 保障监管的严谨性与安全性。

(四) 在统一完善评级标准的基础上进行分级分类监管

信用评级标准不统一、不科学不仅会额外增加企业负担, 也可能导致监管实践中的混乱。因此, 应制定科学统一的信用评价标准, 并保持动态更新。在此基础上, 实施差异化、多手段的分级分类监管。该机制既是对市场主体自律权限的调节, 也是对不同信用水平主体对应成本与收益的综合权衡。具体而言, 对内部监管体系健全且运行有效的企业, 可继续授予其较大的自主权, 并降低合规成本, 以激励其维持良好行为; 而对信用状况较差或自律机制缺失的主体, 则应限制其自主权限, 提高监管频次与制度性成本, 从而督促其完善内部管理^[12]。

(五) 发挥信用激励与约束的重要作用

激励和约束都是市场经济里非常本质的东西, 在有效资源配置背后起根本性作用。激励起一个发动机的作用, 约束起一个刹车的作用, 二者缺一不可^[13]。一方面, 信用联合奖惩相较于传统监管更能直接影响市场主体的成本与收益; 另一方面, 它借助信息公开与诚信价值引导, 推动企业履行社会责任。因此, 健全跨地区、跨部门、跨领域的信用联合奖惩机制对信用监管至关重要。其有效实施依赖于前述全国信用信息一体化建设, 同时也须依靠法律制度提供稳定可靠的运行保障。

参考文献

- [1] 孔祥稳. 作为新型监管机制的信用监管: 效能提升与合法性控制[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2022, 26(1): 143-150.
- [2] 王妍. 商事登记中行政权力定位的理论思考[J]. 北方法学, 2009, 3(2): 65-76.

- [3] 王湘军. 商事登记制度改革背景下我国市场监管根本转型探论[J]. 政法论坛, 2018, 36(2): 141-149.
- [4] 河南省市场主体信用评价体系构建及应用研究课题组, 雷生云, 邹丽, 等. 国内外市场主体信用监管的主要模式研究[J]. 中国市场监管研究, 2016(1): 39-42.
- [5] 福建省工商局课题组, 黄培惠. 市场主体“宽进严管”视角下的企业信用监管研究[J]. 中国工商管理研究, 2015(1): 51-55.
- [6] 施建军. 简政放权背景下的市场监管模式创新——基于“互联网 + 信用 + 大数据”模式的工商监管[J]. 中国工商管理研究, 2015(6): 23-27.
- [7] 倪楠. 以信用为基础的新型市场监管模式: 动因、框架与构建路径[J]. 江海学刊, 2020(5): 237-241.
- [8] 韩家平. 信用监管的演进、界定、主要挑战及政策建议[J]. 征信, 2021, 39(5): 1-8.
- [9] 王伟. 信用监管的制度逻辑与运行机理——以国家治理现代化为视角[J]. 科学社会主义, 2021(1): 152-161.
- [10] 王湘军, 刘莉. 冲击与重构: 社会变迁背景下我国市场监管手段探论[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23(2): 100-109.
- [11] 朱磊. 我国构建信用监管体系的对策研究[J]. 北方经贸, 2019(8): 23-25.
- [12] 张毅, 王宇华, 黄菊, 等. 信用监管何以有效?——基于后设监管理论的解释[J]. 中国行政管理, 2021(10): 81-87.
- [13] 钱颖一. 激励与约束[J]. 经济社会体制比较, 1999(5): 7-12, 16.